L'Administration fiscale face aux mutations du monde moderne

Jacques ROCHÉ (*)

Tout le monde ou presque en France se passionne pour la fiscalité. Elle fait à l'intérieur des groupes socio-professionnels ou du Parlement l'objet de débats passionnés.

Mais l'administration chargée de la mettre en œuvre demeure en définitive très peu connue du citoyen. On évoque le Percepteur lorsqu'il s'agit de l'Inspecteur ou vice-versa.

Les missions de la Direction Générale des Impôts sont pourtant essentielles à la vie de l'Etat, et l'administration fiscale a jusqu'à ce jour assumé les tâches exceptionnelles qui lui ont été souvent confiées. Elle demeure l'un des piliers essentiels de la Nation.

L'évolution interne de l'administration fiscale.

S'il ne fallut sans doute que quelques jours pour que soit établi, mis au point et publié le décret n°48-689 du 16 avril 1948 qui créa l'actuelle Direction Générale

(*) Directeur général adjoint des impôts

des Impôts (*), 21 ans furent en définitive nécessaires pour que soient mises en place les cellules de base uniques qui allaient concrétiser de manière irréfutable la fusion des trois anciennes régies : celle des Contributions Directes et du Cadastre, celle des Contributions Indirectes et celle de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre.

A l'intérieur de cette longue période, un nombre important de mesures particulières allait favoriser les conditions de cette fusion ; mutation sans doute sans précédent dans la Fonction Publique car il s'agissait de réunir, dans une structure nouvelle, des agents venant de recrutements différents, ayant des méthodes traditionnelles d'action, et attachés à un esprit de corps : l'esprit Régie.

Ce furent d'abord la création du recrutement unique, — l'Ecole Nationale des Impôts (1951), à Paris, l'installation des services de vérification dans la Seine, l'élaboration des statut uniques (1956 et suivant), ensuite la fusion de l'Administration Centrale (1959), les expériences de directions uniques (Lot, Charente...) et de cellules de base (Centre des Impôts de Chartres, Chaumont, Langres et Joinville : 1965)...

Mais c'est le 1er juillet 1969 qui marque le point de départ d'une étape décisive dans la voie d'organisation unique des Services Extérieurs :

— Création d'une direction unique des Services fiscaux dans chaque département ;
— Mise en place de 18 Directions Régionales chargées de fonctions de coordination, de contrôle d'entreprises importantes et de gestion des centres régionaux d'Informatique progressivement installés.
— Fusion du réseau comptable Indirectes-Enregistrement.
— Mise en place des Centres des Impôts par la réunion dans un même dossier fiscal de l'ensemble des documents relatifs à chaque contribuable et possibilité de gestion par type de fiscalité (entreprises, personnes, immobilière).

Cette installation des centres (**) actuellement en voie de complet achèvement a été doublée par la création de Centres fonciers (***) chargés du maintien des bases de la fiscalité directe locale, du plan cadastral et des missions domaniales.

Ainsi, le décor étant planté (il s'agit des nouvelles structures), quels enseignements peut-on tirer au seuil de l'année 83 ?

La Direction Générale des Impôts est aujourd'hui une immense machine dont le fonctionnement est vital pour l'Etat. Mais il faut le reconnaître, les tâches ne cessent de s'alourdir en raison :

(*) cf. organigramme de la DGI en annexe 1.

(**) cf. organigramme d'un Centre des Impôts en annexe 2.

(***) cf. organigramme d'un Centre foncier en annexe 3.

— de la complexité croissante de la fiscalité d'Etat,
— de la transformation et de l'aggravation du poids de la fiscalité locale,
— de l'augmentation du nombre de contribuables, (1)
— du développement du système déclaratif, (I.G.F., ...)
— des opérations sans cesse nouvelles que doit mener l'Administration, tant en matière de relations publiques que de surveillance des Centres et Associations agréés, ou d'information et assistance dans le cadre de la décentralisation des organismes régionaux, départementaux ou locaux (1 bis).

Les moyens en personnel sont devenus insuffisants pour permettre d'assurer de façon satisfaisante l'ensemble des missions confiées. La deuxième moitié de la décennie 1970-1980 a été marquée par un ralentissement considérable des créations d'emploi au moment même où les charges du service connaissaient un très net accroissement quantitatif et qualitatif.

Par ailleurs, l'insuffisance des moyens ne se trouve pas répartie de manière cohérente sur l'ensemble du territoire et on peut même affirmer que la gravité de cette insuffisance est d'autant plus marquée dans les zones à tissu fiscal plus riche et en particulier la Région Parisienne. Cette dernière souffre incontestablement, au niveau de la catégorie A, du transfert en 1966 de l'Ecole Nationale des Impôts à Clermont-Ferrand. Un étudiant domicilié en Ile-de-France, admis à plusieurs concours administratifs la même année, de niveau sensiblement équivalent, choisira la plupart du temps celui dont l'Ecole est située dans sa région. Et par ailleurs, lorsque les stagiaires ont vécu administrativement la vie de province, c'est-à-dire le milieu dont la grande majorité est originaire, ils redoutent une installation en Région Parisienne pour connaître la cherté des logements, les transports longs et pénibles, les difficultés de l'environnement... Affectés d'office à la sortie de l'E.N.I., en raison des vacances d'emploi fort nombreuses, ils n'ont qu'un souci : y séjourner le moins longtemps possible. D'où une mobilité excessive des fonctionnaires des Impôts, avec les inconvénients que cela recèle pour asseoir et contrôler une matière aussi difficile que l'impôt et qu'une certaine stabilité rend, c'est indéniable, plus aisé.

Lorsque à cette mobilité excessive des agents des services fiscaux vient s'ajouter en Ile-de-France celle des contribuables, on comprendra facilement pourquoi, il n'est pas interdit de l'écrire, la Région Parisienne est « fiscalement sous-administrée »

Sait-on par exemple qu'un seul centre des Impôts de la Grande Couronne transfère chaque année 15 000 dossiers et en reçoit autant de l'extérieur.

(1) Il est peut-être bon de noter que l'évolution du monde moderne n'est pas sans incidence sur l'accroissement de la charge de travail incombant à l'administration fiscale. Ainsi, remarquons, qu'au plan fiscal, l'imposition séparée de la femme mariée se traduirait par 7 à 8 millions de déclarations supplémentaires.

(1 bis) Sur l'ampleur du travail assuré par la DGI en 1981, cf. annexe 4.

L'importance de ces mouvements et les travaux qu'ils nécessitent traduisent parfaitement le manque de temps qu'auront les services pour assurer les tâches traditionnelles et indispensables.

Pour pallier ces graves insuffisances, quelques décisions importantes et urgentes ont dû être prises. Parmi l'une d'entre elles citons l'installation d'une antenne de l'Ecole Nationale des Impôts à Paris, en 1978, dont les effets positifs, au niveau des cadres A et B, sont d'ores et déjà ressentis.

D'autres réformes sont actuellement en voie de réalisation, notamment la création de nouvelles Directions à Paris, afin d'atteindre la dimension humaine de gestion et d'efficacité ; également le découpage de nouveaux centres ; mentionnons encore l'implantation toute récente d'emplois fonctionnels surindiciés. Cette dernière mesure se trouve directement liée à la qualité des fonctionnaires de la Direction Générale des Impôts (2) chaque jour plus affirmée en raison de la complexité grandissante des législations et des méthodes. Rappelons que ces fonctionnaires doivent au cours des contrôles des grandes entreprises affronter les meilleurs avocats fiscalistes du pays et des conseillers fiscaux très spécialisés, maîtriser les comptabilités informatiques, vérifier le bénéfice mondial et consolider, étudier 2 à 3 000 pages d'instructions par an, être abonnés à diverses revues... (3).

Cette réorganisation, qu'a connue l'administration fiscale, d'une ampleur rare dans l'Administration Française comme nous l'indiquions plus haut, peut être aujourd'hui considérée comme un fait acquis. Il n'en est pas moins vrai qu'elle pèse encore profondément sur le fonctionnement des services. Les nouvelles structures aujourd'hui mises en place reposent, en effet sur une large polyvalence des agents.

Ces derniers ont donc eu à accomplir d'abord un important effort d'adaptation de leurs connaissances professionnelles. Ainsi a-t-on pu voir tel contrôleur des Contributions Indirectes chargé des Distilleries et Marchands en gros, installé le lendemain sur un secteur d'impôt sur le revenu et de fiscalité directe locale ou bien un inspecteur de l'Enregistrement, affecté sur un emploi de fiscalité des entreprises, obligé d'assimiler dans un minimum de temps l'impôt sur les sociétés, les BIC et la TVA.

(2) Quelle Administration Française a autant d'agents happés par « le Privé », en raison des avantages financiers offerts ? et en corollaire, quel Directeur départemental d'Administration a autant de licenciés en droit ou sciences économiques sous sa responsabilité directe ?
Le « carcan » de la grille fonction publique ne permet pas de mesurer à sa juste valeur la qualité des fonctionnaires de la Direction Générale des Impôts ; la demande extérieure a hélas, pendant des années, établi les différences.

(3) Il n'est sans doute pas inutile de redire ici que le Code général des impôts comprend 1955 articles, plus 2100 autres

D'autre part, la fusion des Régies implique, et c'est incontestable, des connaissances fiscales plus étendues que par le passé car elle a fait souvent de l'agent des impôts, en particulier du vérificateur, un généraliste. Et, a contrario, le spécialiste dans les services de base est de plus en plus rare, en particulier dans des matières où la connaissance théorique doit s'allier à une expérience pratique assez prolongée (comptable, contributions indirectes, enregistrement...). Ajoutons aussi que la libre mobilité des personnels d'une fonction à une autre, notamment à l'occasion de mutations géographiques, est aussi source d'aggravation du phénomène. (Souhaitons naïvement que des simplifications de la législation viennent atténuer largement cette difficulté de fonctionnement.)

Pour toutes ces raisons, un effort sans précédent de formation professionnelle en cours de carrière a donc dû être établi et programmé. Des centaines de stages sont proposés chaque année tant à Paris que dans les 18 Directions Régionales, aux agents affectés sur des spécialités nouvelles. Des journées d'études qui privilégient l'examen de cas pratiques ont également lieu à l'échelon départemental.

En dépit des difficultés qui restent encore à régler, il faut enfin remarquer que cette réorganisation des services a permis sans nul doute l'amélioration d'une mission essentielle de la Direction générale des Impôts, celle du contrôle (3 bis), le système fiscal français étant pour l'essentiel un système déclaratif comportant obligatoirement une phase de contrôle nécessaire pour assurer dans les meilleures conditions possibles une répartition de l'impôt entre les citoyens conformes à la loi (4).

L'adaptation de l'Administration fiscale à son environnement
Les centres et associations agréés

Depuis quelques années, les pouvoirs publics ont manifesté leur volonté de rapprocher les modalités d'imposition des revenus non salariaux de celles des salaires. Mais cette harmonisation ne peut être acceptée par une partie importante de l'opinion publique que par la constatation certaine de progrès réalisés dans la connaissance des revenus des travailleurs indépendants et des membres des professions libérales.

D'où la création d'institutions aptes à donner aux entreprises et personnes concernées les moyens de maîtriser au mieux la conduite de leurs affaires et améliorer la connaissance de leurs revenus.

(3 bis) cf. annexe 5 sur l'évolution du contrôle fiscal depuis 1974. Cf. également annexe 6 (nombre d'entreprises par régime d'imposition).

(4) Après plusieurs années de mise en œuvre, on peut dire que les orientations actuelles du Contrôle Fiscal, traduites à travers les lois de finances pour 1982 et 1983 peuvent très schématiquement se résumer ainsi :
— détermination affirmée de lutter plus profondément encore contre la grande fraude nationale et internationale ;
— trouver un juste équilibre entre la fréquence des contrôles et la valeur des méthodes employées, et entre les pouvoirs de l'Administration et les garanties des Contribuables.
Il est également important, de noter ici, que la création récente de l'Impôt sur les Grandes Fortunes, va permettre une meilleure appréhension des revenus des contribuables redevables de l'impôt et un enrichissement du dossier fiscal.

Situations des Centres et Associations au 31 mai 1982

	Nombre	Effectifs globaux	Effectifs moyens
Centre BIC	162	252 668	1 560
Centres Agricoles	116	106 011	914
Associations	160	127 964	800

L'effectif moyen des centres et associations a ainsi continué d'augmenter depuis leur création et a atteint pour la très grande majorité d'entre eux une taille normale de fonctionnement.

Mais il est peut-être regrettable que ces institutions ne regroupent que 35 % (centres de gestion des commerçants ou artisans) et 60 % (associations des professions libérales) des personnes placées sous un régime de bénéfice réel et qui auraient la possibilité de bénéficier d'allègements fiscaux.

Depuis 1976 (pour les centres de gestion) et 1978 (associations), l'Administration fiscale s'est d'abord attachée à favoriser la mise en place du nouveau dispositif, et à veiller à ce que les institutions nouvelles se dotent des moyens propres au développement de leurs missions.

Elle a ensuite entrepris de s'assurer, par l'application d'examens de vraisemblance et de cohérence, que l'action des centres et associations agréés se rapproche bien des objectifs fixés par le législateur, et qu'ils contribuent effectivement à l'amélioration de la connaissance des revenus de leurs adhérents.

Les premières vérifications effectuées au cours de la période écoulée sont encourageantes tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Sans être toutefois exempte de critiques, il paraît certain que l'attitude fiscale des adhérents des centres de gestion et associations agréés est meilleure que celle des autres contribuables.

L'étape nouvelle de relèvement des limites de chiffre d'affaires ou de recettes qui conditionnent l'octroi d'allègements fiscaux permettra, il faut le souhaiter, de se rapprocher des objectifs poursuivis par les Pouvoirs Publics. Mais l'Administration n'en devra pas moins maintenir une assistance encore améliorée et une surveillance certaine.

La politique de relations publiques à la Direction Générale des Impôts

Dans ses relations avec l'extérieur, l'Administration fiscale, conserve souvent l'image d'un service policier, redouté, voire inquisiteur.

Ses fonctionnaires, qualifiés péjorativement « d'agents du fisc », n'ignorent pas les réactions psychologiques des contribuables. Ils ont des relations parfois difficiles.

Or, un système fiscal de masse, essentiellement fondé sur le système déclaratif, ne peut fonctionner que s'il est admis par tous les citoyens. Ce qui, aujourd'hui est loin d'être le cas dans notre pays. Il existe en effet en France un sentiment diffus du public de l'injustice de notre système fiscal, prouvé ces derniers temps par les réactions aux changements de législation.

La fiscalité est jugée par une fraction très importante de Français comme injuste et inéquitable et ce depuis des décennies.

La mise en place d'actions de relations publiques a pu être considérée par certains comme une mesure de propagande. Quoi qu'il en soit, même s'il s'agit d'un investissement à long terme et qui peut s'avérer coûteux, toute mesure tendant à améliorer les rapports Administration-Contribuables apparaît comme une tâche difficile certes mais absolument indispensable.

Depuis quelques années, la Direction Générale des Impôts a engagé une politique ambitieuse de relations publiques au travers de deux objectifs prioritaires :

— Faciliter les formalités imposées aux contribuables ;

— Répondre à leurs questions, les accueillir à l'occasion des changements de législation.

Cette action se manifeste concrètement à trois niveaux : l'accueil, l'information, l'assistance.

L'accueil

Les personnels de la Direction Générale des Impôts, et en particulier ceux des Centres des Impôts, en contact permanent avec le public, ont été très sensibilisés aux problèmes de communication.

Des fascicules d'informations pratiques sont à la disposition des contribuables, et les conditions d'accueil elles-mêmes ont été nettement améliorées (banque de réception, bureau d'accueil, signalisation détaillée, etc.).

Un accueil à deux niveaux, en fonction du degré du renseignement, a même été en de nombreux endroits, mis en place.

Aux traditionnelles permanences en Mairie, la participation de la Direction Générale des Impôts s'est trouvée renforcée dans divers salons (Equipement de Magasins, Agriculture), foires commerciales, centre commercial (Marseille).

Dans ces lieux jusqu'à ces derniers temps inhabituels, la présence de la Direction Générale des Impôts a été bien ressentie à la fois par les jeunes dont c'était le premier contact avec l'Administration, ainsi que par les personnes âgées de plus en plus effrayées par la complexité des textes et des imprimés.

L'information

La Direction Générale des Impôts a mis à la portée du public des documents de vulgarisation, qu'il s'agisse de dépliants d'informations pratiques sur les questions fiscales les plus usuelles, de guides traitant de manière plus approfondie de questions spécifiques, de brochures (votre déclaration des Revenus, les Obligations fiscales des personnes âgées...) ou de la notice explicative accompagnant la déclaration d'impôt sur le revenu.

Elle a par ailleurs créé aux périodes de pointe (mois de février et 4e trimestre/sortie des rôles) des bureaux temporaires d'information et des centres de renseignements téléphonés, et organisé des campagnes d'information à la radio ou à la télévision.

L'assistance

Dans de nombreux départements, des retraités de la Direction Générale des Impôts se sont mis à la disposition des personnes âgées, dans des maisons de retraite ou des clubs du 3e âge.

L'utilisation d'étudiants en droit fiscal a été également remarquée dans de nombreuses villes. (Universités de Dijon, Clermont-Ferrand...).

A ces trois thèmes de la politique entreprise par la Direction Générale des Impôts depuis quelques années, il ne faut pas oublier d'ajouter celle de la recherche et de la simplification, tant dans le cadre des obligations des contribuables que dans celui des procédures et des formulaires (déclarations adressées à domicile : I.R., T.V.A., droit de bail,...).

*
* *

Dans le monde mouvementé et dur d'aujourd'hui, tout ce qui rapproche l'Administration fiscale du contribuable, en lui permettant de mieux la comprendre, doit être recherché.

Il n'y a aura jamais entre eux, c'est certain, un mariage d'amour. Si l'on arrivait déjà au mariage de raison, dans la définition première du terme, une partie non négligeable serait déjà en train d'être gagnée.

ANNEXE 1. — Organigramme de la D.G.I.

Directeur Général
Directeurs Généraux Adjoints (1)

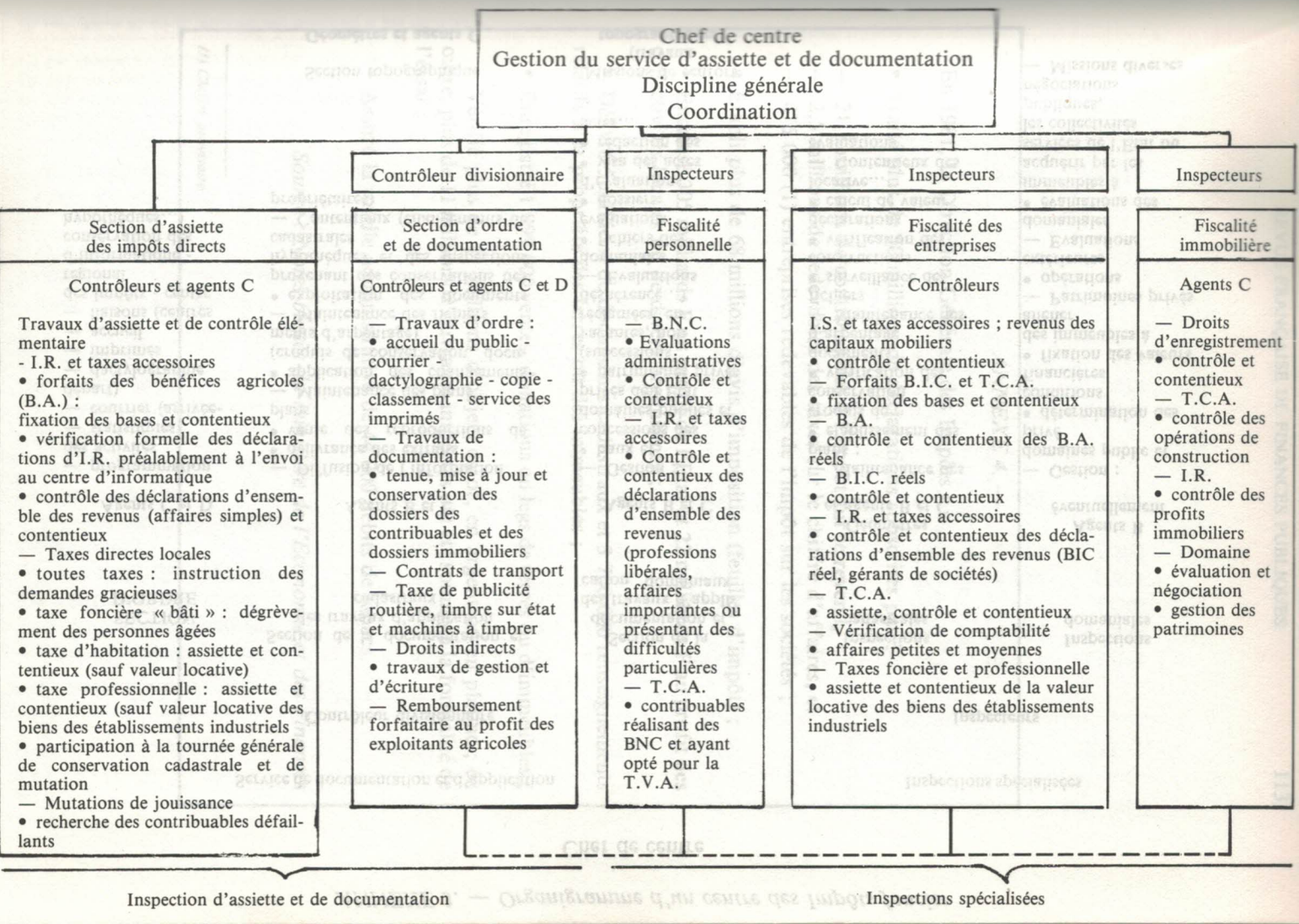
Cabinet

Mission d'Enquêtes et de Liaison

Service du Personnel et du Budget	Service des Etudes et de l'Informatique	Service de l'Administration Générale	Service du Contentieux	Service du Contrôle fiscal et Recouvrement
Sous-Direction I A : Etudes Générales - Statuts - Recrutement	Sous-Direction II A : Surveillance générale des Services extérieurs	Sous-Direction III A : Cadastre - Publicité Foncière	Sous-Direction V A : Organisation et Méthode en matière de Contentieux Affaires Générales...	Sous-Direction IV A : Contrôle Fiscal : Etudes - Animations Mise en œuvre du Programme et relations internationales
Sous-Direction I B : Gestion des Cadres Centraux et Supérieurs - Protection et Défense des Agents	Sous-Direction II B : Informatique	Sous-Direction III B : Domaine	Sous-Direction IV B : Contentieux IS.IR BIC et TCA. Instances devant le Conseil d'Etat	Sous-Direction V B : Recouvrement - Réglementation des C.I. Contentieux du recouvrement
Sous-Direction IC : Budget - Rémunérations - Comptabilité - Immeubles-Matériel - Documentation - Affaires Sociales	Bureau II C : Etudes simulations et centralisations statistiques	Sous-Direction III C : Application de la législation fiscale Gestion des Débitants de tabacs, des recettes et bureaux auxiliaires	Bureau IV C : Agréments Fiscaux	Bureau V C : Relations Publiques

(1) A l'heure où nous mettons sous presse, l'organigramme complet de la D.G.I. n'est pas définitivement arrêté.

ANNEXE 2. — Organigramme d'un centre des impôts



ANNEXE 4. —

En 1981, la Direction Générale des Impôts a :

• Traité plus de 50 millions de déclarations souscrites par :

— 21,8 millions de contribuables à l'impôt sur le revenu,
— 2,5 millions de redevables des taxes sur le chiffre d'affaires, et
— 476 000 (1) entreprises redevables de l'impôt sur les sociétés ;

• Etabli plus de 68 millions d'avis d'imposition (feuilles d'impôt) ;

• Encaissé 305 milliards F au profit de l'Etat et 22 milliards F au profit des collectivités locales ou de divers organismes ;

• Délivré 5 millions de documents cadastraux et 3 700 000 renseignements relatifs à la propriété des terres ou des immeubles ;

• Enregistré 1 999 000 ventes, donations ou legs de terres ou d'immeubles ;

• Vérifié plus de 11 millions d'objets en or, en argent ou en platine ; en outre, plus de 11 millions d'ouvrages importés ont été soumis à la formalité de l'essai ;

• Assuré la tutelle administrative de 44 000 débits de tabacs.

Source : Notes bleues du ministère de l'Economie et des Finances

(1) Chiffre provisoire

(Nombre en unités et montants en millions F)

Année	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981 (1)
a. Vérifications de comptabilité :								
. Nombre de vérifications	46 463	44 216	41 527	39 549	38 426	39 592	39 071	35 935
• vérifications générales*	23 273	26 200	28 866	29 158	29 721	32 565	33 654	31 895
• vérifications simples*	23 190	18 016	12 661	10 391	8 705	7 027	5 417	4 040
b. Drois simples rappelés	5 077	6 709	6 747	6 079	5 340	5 764	6 592	6 658
c. Pénalités	2 055	2 185	2 234	2 016	1 766	2 185	2 571	2 503
d. Total des droits simples et des pénalités	7 132	8 894	8 981	8 095	7 106	7 949	9 163	9 161
Vérifications de situations fiscales d'ensemble (2) :								
a. Nombre d'opérations	6 949	7 794	7 977	7 273	6 405	6 529	7 347	6 676
b. Droits simples	390	461	462	490	511	758	837	878
c. Pénalités	-	-	201	209	227	424	407	463
Total des droits simples rappelés de l'ensemble des vérifications	5 467	7 170	7 209	6 569	5 851	6 522	7 429	7 536
Contrôle sur pièces (3) Droits simples	—	—	—	2 772	3 027	3 476	3 942	4 415

(1) Données provisoires.
(2) Non compris les contrôles de profits immobiliers.
(3) Série homogène à partir de 1977 seulement
(*) Les vérifications générales portent sur tous les impôts et taxes dus par les entreprises : les vérifications simples ne portent que sur une catégorie d'impôts.

Source : Notes bleues du ministère de l'Economie et des Finances.

ANNEXE 6. —

Nombre d'entreprises par régime d'imposition
Situations comparées des années 1977 et 1981 (1)

(en milliers)

	Forfait		Réel simplifié		Réel normal		Evaluation administrative		Déclaration contrôlée	
	1977	1981	1977	1981	1977	1981	1977	1981	1977	1981
Entreprises soumises à l'impôt sur le revenu ayant une activité :										
— commerciale, industrielle ou artisanale...	1 139	902	244	394	179	273	239	198	107	189
— non commerciale...			72	68	272	370				
Entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés...										

(1) Estimation.